Comisión de Hacienda
Carpeta Nº 1833 de 2012

Versión Taquigráfica N° 1610 de 2013

CÓDIGO ADUANERO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (CAROU)

Aprobación

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 15 de mayo de 2013

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Gustavo Bernini.

MIEMBROS: Señores Representantes Alfredo Asti, José Carlos Cardoso, Jorge Gandini, Gonzalo Mujica, Lourdes Ontaneda, Susana Pereyra, Ana Lía Piñeyrúa, Alejandro Sánchez, Richard Sander y Philippe Sauval.

DELEGADO DE SECTOR: Señor Representante Pablo D. Abdala.

ASISTE: Señor Representante José Carlos Mahía.

INVITADOS: Por el Ministerio de Economía y Finanzas, señores Ministro, economista Fernando Lorenzo; Directora de Asesoría Política Comercial, economista Inés Terra; Adscripto a la Dirección General, doctor Marcos Álvarez; Consultor, doctor Álvaro Pinedo; Asesora de Política Comercial, doctora María Eugenia Rodríguez y Asesor, doctor José Ibarburu.

Por la Dirección Nacional de Aduanas, Director, contador Enrique Canon; Directora de la Asesoría Jurídica y Notarial de la DNA, doctora Roxana Brizuela y Asesor, Leonardo Trentini.

SEÑOR PRESIDENTE (Bernini).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Hacienda da la bienvenida al Ministro de Economía y Finanzas, economista Fernando Lorenzo; al Director Nacional de Aduanas, contador Enrique Canon; a la Directora de Asesoría Política Comercial del MEF, economista Inés Terra; a la Directora de la Asesoría Jurídica y Notarial de la DNA, doctora Roxana Brizuela; al Adscripto a la Dirección General del MEF, doctor Marcos Álvarez; al consultor del MEF, doctor Álvaro Pinedo; a la Asesora de Política Comercial del MEF, doctora María Eugenia Rodríguez; al asesor del MEF, señor José Ibarburu, y al asesor de la Dirección Nacional de Aduanas, señor Leonardo Trentini.

La Comisión se apresta a considerar el proyecto de Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay, que está vinculado con otro proyecto de ley a estudio de la Comisión de Asuntos Internacionales, que es el Código Aduanero del Mercosur. Es por eso que hemos invitado a sus integrantes para que participaran de esta presentación.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- En esta oportunidad, comparecemos en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes para presentar el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo que modifica el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay, que se envía conjuntamente con el Código Aduanero del Mercosur. En estas circunstancias, creemos oportuno realizar su presentación y, al mismo tiempo, relacionar y vincular uno con otro porque, sin duda, es un marco indispensable para referir las innovaciones institucionales y los cambios en la normativa que incorpora el nuevo proyecto de ley de Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay.

Esta es una iniciativa que ha tenido un largo proceso de gestación y un intenso trabajo en el que ha intervenido un amplio abanico de instituciones públicas. Probablemente, es en los procedimientos aduaneros en los que, en términos potenciales y reales, intervienen más actores de la Administración. La tramitación aduanera y todo lo vinculado al comercio exterior y a la tarea de la Aduana es una actividad que involucra una muy amplia y variada gama de instituciones públicas, y hasta actividad jurisdiccional, en la medida en que tenemos Juzgados especializados de Aduana. Por tanto, estamos hablando de una materia que moviliza y hace intervenir a un conjunto muy amplio de instituciones públicas.

Por cierto, los procedimientos de aduana tienen directa vinculación con una parte importante y creciente de la actividad económica del país. La operativa de comercio exterior de una economía como la uruguaya ha sido tradicionalmente muy importante, pero en estos últimos años ha tenido una ampliación y un crecimiento formidables. El número de transacciones de exportación e importación realizadas por nuestro país en las que interviene la Dirección Nacional de Aduanas y, en general, toda la institucionalidad pública vinculada a los procedimientos aduaneros se ha expandido de forma considerable y continúa haciéndolo.

También debe tenerse en cuenta que, además de las actividades de importación y exportación, en nuestra economía han cobrado creciente importancia las actividades denominadas de tránsito que ocurren bajo los Regímenes de Puerto y Aeropuerto Libre, que han multiplicado las áreas de intervención de la Aduana como Unidad Ejecutora del Ministerio de Economía y Finanzas, pero también de todo el conjunto de instituciones públicas en el país. Asimismo, dada la envergadura de las operaciones de comercio exterior, no hay duda de que intervienen e interactúan todos los procedimientos aduaneros con una muy amplia cantidad y variedad de actores económicos nacionales, especializados en actividades de exportación e importación o servicios y actividades conexos vinculados a los procedimientos aduaneros.

Por lo tanto, estamos ante un área de la normativa que involucra una densa cantidad de actividades e intereses en los que la eficiencia y la calidad de la Administración y de los procedimientos de aduana tienen importantes implicaciones en términos de los niveles de eficiencia con los que opera nuestra economía y, sobre todo, con los que ocurre el proceso de internacionalización de nuestra economía. Es por eso que en la elaboración de este proyecto se llevaron a cabo múltiples instancias de consulta y de trabajo por parte del equipo redactor del proyecto, representado y organizado por el Ministerio de Economía y Finanzas -en el que, obviamente, participaron nuestra Asesoría de Política Comercial, la Dirección Nacional de Aduanas y la Secretaría Ejecutiva de la Ciacex-, que recibió el apoyo, la colaboración y el intercambio de múltiples especialistas en temas aduaneros nacionales e internacionales.

Por lo tanto, esta iniciativa es el resultado de un trabajo extenso y profundo que revisa y actualiza íntegramente la normativa aduanera de nuestro país. Se trata de un proyecto que tiene 274 artículos organizados en catorce Títulos. Ya por el número de artículos se sabe que implica un esfuerzo considerable.

En nuestra presentación situaremos el proyecto de ley en torno a cuatro grandes ejes.

En primer lugar, se pasa revista a la legislación aduanera vigente y operativa en nuestro país, qué características tiene y cuáles son las principales normas en las que se basa.

En segundo término, queremos ubicar el presente proyecto de ley en el contexto de un Programa de Modernización de la Dirección Nacional de Aduanas que empezó hace ya seis años. Estas innovaciones normativas que estamos sometiendo a consideración parlamentaria deben ser contextualizadas y ubicadas dentro del esfuerzo de modernización de la actividad aduanera que el Gobierno viene llevando adelante.

En tercer lugar, para comprender y dar contexto a la normativa que se propone en el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay es indispensable referenciar el proyecto que también se encuentra a

consideración parlamentaria, que es el Código Aduanero del Mercosur, porque es el código marco en el que está inspirado.

Estos tres elementos serán el preámbulo, después de la presentación efectiva, del contenido del nuevo Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay. Cuando procedamos a la presentación del contenido de esta norma haremos referencia a cuatro aspectos fundamentales: el aporte que el proyecto hace para el desarrollo de la actividad logística en el país; los principales cambios que se procesan en la función aduanera a partir de la normativa propuesta; los cambios relevantes y significativos que el proyecto plantea en el régimen de los despachantes de aduana -por supuesto, también de otros actores del comercio exterior, pero fundamentalmente de los despachantes de aduana-, y, finalmente, una revisión integral del Régimen Infraccional Aduanero.

A continuación daremos cuenta de la legislación vigente en nuestro país. Esta tiene tres pilares que son tres normas legales relativamente antiguas o muy antiguas: el Código Aduanero, que es un decreto-ley de 1984; el Capítulo XII de la Ley Nº 13.318, de 1964, que es donde se encuentra la normativa referida al Régimen Infraccional Aduanero, y la Ley Nº 13.925, de 1970, donde se establece la normativa que regula la actividad de los despachantes de aduana. El nuevo Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay incluirá en una sola norma y de manera organizada y condensada normativa referida a las materias que están hoy legisladas por estas tres normas por separado.

El Código Aduanero Uruguayo de 1984 se inspiró en lo que podríamos llamar la doctrina tradicional aduanera de nuestro país, que se gestó a lo largo del siglo XX, y se puede decir que su conceptualización y su enfoque ya al momento de su elaboración y aprobación estaban relativamente apartados de la regulación y la terminología de la normativa internacional de entonces. Es decir que, en 1984, Uruguay construye un Código Aduanero que prácticamente no tiene en cuenta las referencias en materia de regulación y los institutos jurídicos que ya estaban siendo utilizados para la normativa aduanera a nivel internacional. Por consiguiente, es un Código que hace buen tiempo que requería una revisión y una actualización.

Obviamente, las tres normas originales mencionadas han sido objeto de revisiones y modificaciones a lo largo de estos últimos años. El Parlamento de la República, en diversas ocasiones, ha aprobado múltiples normas que las han modificado en algunos de sus aspectos. Esto ha dado como resultado que la normativa aduanera esté bastante dispersa, además de haberse generado en momentos distintos y respondiendo a realidades y problemas diferentes. Como resultado de esta forma de evolución de la norma se puede decir que el cuerpo normativo vigente tiene varias limitaciones y plantea aspectos vinculados a la inseguridad jurídica y a la dificultad para fiscalizar e, inclusive, para determinar incumplimientos. Claramente, esta normativa no refleja los desarrollos recientes del comercio internacional de nuestro país, ya no de las tendencias predominantes a nivel global sino las específicas de nuestro país.

En nuestra normativa existe una categoría que se denomina Agentes Privados de Interés Público, que es una aproximación verdaderamente muy incompleta al conjunto de agentes cuya actividad requiere regulación en el marco aduanero. Por lo tanto, en buena medida la normativa vigente ni siquiera reconoce las realidades operativas actuales del comercio exterior e, inclusive, define a los agentes vinculados con la actividad aduanera de un modo absolutamente incompleto e inadecuado para las actuales realidades comerciales y para las formas en que se tienen que distribuir las responsabilidades de los distintos actores a lo largo del proceso vinculado a la actividad de comercio exterior.

Además, existen diversos institutos jurídicos aduaneros que nuestra legislación no prevé. Podríamos afirmar que tenemos una insuficiencia de instrumentos jurídicos que, si bien son ampliamente utilizados a nivel internacional, nuestro ordenamiento jurídico todavía no ha reconocido ni dado cuenta de su existencia.

Otra limitación jurídica y operativa es que el Régimen Infraccional no se ajusta a la realidad actual de los incumplimientos de la normativa aduanera. Lo más importante de esto es que las infracciones se imputan sin tener en cuenta los niveles de culpabilidad o intencionalidad de los desvíos respecto a la normativa vigente. Para agravar un poco la cosa, debo decir que el Régimen Infraccional vigente convive con una jurisprudencia que en estos últimos años ha ido incorporando -como es comprensible- aspectos vinculados a lo que se llama imputación subjetiva en lo que tiene que ver con la responsabilidad.

Esto quiere decir que hay muy buenas razones, desde el punto de vista de la estructura jurídica actual, para proponer una actualización, revisión y reestructuración de la dispersa y anticuada legislación que el país tiene

en materia aduanera. Asimismo, el marco jurídico vigente ha ido cambiando claramente en lo que refiere a su nivel de desactualización conforme ha avanzado el Programa de Modernización de la Dirección Nacional de Aduanas. En la medida en que, desde el punto de vista tecnológico y operativo, la Dirección Nacional de Aduanas se encuentra inmersa desde hace un buen tiempo en un intenso proceso de modernización y actualización de sus formas de operación, es cada vez más imperioso que la normativa aduanera lo acompañe, porque muchos aspectos relativos a este proceso tienen que ver con aspectos normativos. Hasta ahora la estrategia ha sido que el proceso de modernización no pusiera por delante los problemas de actualización normativa, en la medida en que, desde el principio, se consideró que había instancias a recorrer que iban más allá y que podían realizarse en el marco de la normativa vigente. Sin embargo, en las actuales circunstancias nos encontramos en un proceso en el cual la normativa es cada vez más importante y en el que su actualización y coherencia con respecto a la normativa internacional cada vez tiene relación más directa con la eficiencia de nuestra actividad económica y, en particular, de las actividades de comercio exterior.

Por lo tanto, desde el punto de vista del Programa de Modernización de la Dirección Nacional de Aduanas iniciado en el año 2007, la actualización de la normativa se vuelve un imperativo para cumplir con los siguientes objetivos. En primer lugar, es necesario unificar, sistematizar y actualizar la normativa actual para eliminar problemas de interpretación de las normas, incorporar prácticas aceptadas en el comercio internacional y generar institutos indispensables para que el proceso de modernización de la Dirección Nacional de Aduanas continúe adelante. En segundo término, es imprescindible definir claramente el ámbito de aplicación y el territorio aduanero, es decir cuál es el territorio sobre el que la Aduana tiene intervención. En cuarto lugar, es imprescindible, no solo para el proceso de modernización de la Aduana sino sobre todo para el aporte que el comercio exterior y las actividades logísticas tienen que realizar al país, que la nueva normativa, la internacional negociada en el ámbito del Mercosur y la local, tenga como preocupación principal mantener los esquemas promocionales vigentes, obviamente sin perjuicio de las actividades de contralor, con fines de seguridad, de fiscalización y sanitarias que tienen los Regímenes de Puerto y Aeropuerto Libre, el Régimen de Zonas Francas o el Régimen de Depósitos Fiscales y Aduaneros.

Asimismo, se busca implementar mejoras sin incrementar costos. En este momento, la normativa tiene que priorizar la eficiencia y, por tanto, el abatimiento de costos para los operadores a través de controles inteligentes, selectivos y tecnológicos.

Además, es claro que la normativa tiene que mejorar la especificación de las competencias de la Dirección Nacional de Aduanas. Tiene que diferenciar cometidos que ocurren en frontera, en zonas aduaneras especiales, en recintos aduaneros y en el resto del territorio nacional. Debe establecerse qué controles pueden ser a priori y a posteriori. Nosotros venimos de una tradición de contralor y fiscalización que entra en franca colisión con la eficiencia y la promoción de Uruguay como economía abierta, inserta en el comercio internacional y vinculada a actividades logísticas. Asimismo, es imprescindible que se establezca la posibilidad de aplicar procedimientos de fiscalización basados en análisis de riesgo o en controles aleatorios debidamente fundados desde el punto de vista técnico. Estamos abandonando tradiciones de fiscalización muy antiguas y con una aspiración de cobertura sobre el total de las operaciones de comercio exterior que verdaderamente pertenecen a algo más que obsoleto en los actuales esquemas de comercio internacional y, además, imposibles de realizar eficientemente.

Es necesario prever la existencia de operadores económicos autorizados y calificados. Además, debemos actualizar qué potestades reglamentarias y regulatorias tiene la propia Dirección Nacional de Aduanas.

Los cambios en la normativa, a esta altura, son imprescindibles para consolidar el proceso hacia la facilitación del comercio. Este ha sido uno de los objetivos que se han priorizado y tratado de mantener en equilibrio junto con la fiscalización y la seguridad de la operativa aduanera, tradicionalmente privilegiada por nuestra normativa. Avanzar para asegurar una normativa que contemple la facilitación del comercio es un objetivo perseguido por el presente proyecto sometido a consideración parlamentaria.

¿Cuáles serían las dimensiones que este proceso debería contemplar? El primero es incrementar la transparencia en operaciones de tránsito y regímenes de franquicias. Esto es fundamental para los propios regímenes, para la imagen del país, para la confianza en la operativa de comercio exterior y logística y para el desarrollo de Uruguay como polo logístico regional e internacional.

Es importante para la facilitación del comercio ampliar el elenco de agentes relacionados con la administración aduanera. Para esto hay que definir derechos, obligaciones y sanciones que hoy no están

definidas. Es indispensable, y la normativa propuesta facilita o incorpora esta dimensión, evaluar la creación de la figura de auxiliar de la función aduanera a ser aplicada a los despachantes de aduana. Esta es, probablemente, una de las innovaciones más importantes que tiene el proyecto porque jerarquizará, profesionalizará, redefinirá responsabilidades y ampliará el ámbito de intervención de la actividad de los despachantes de aduana. Además, alentará la constitución de garantías y la limitación de ejercicios de actividades conexas a sus actividades específicas. Este es un cambio muy importante que moderniza, especializa y va a darle nuevas garantías, nuevas seguridades y nuevas economías en materia de costos a quienes operan en el comercio exterior. Por otra parte, jerarquiza, obviamente, la actividad de los profesionales, de los despachantes de aduana, elevándolos a una categoría con responsabilidades y derechos diferentes frente a la administración y a sus clientes.

Es necesario, para la facilitación del comercio, establecer principios de actuación de la administración y del proceso administrativo que sirvan de garantía a los particulares. No se puede hablar de facilitación del comercio sin poner en la balanza y darle un peso importante a las garantías que requieren los particulares, los operadores que utilizan el sistema de comercio exterior.

Quisiera señalar una innovación muy importante que ya está vigente en otras instituciones de fiscalización que se prevé en esta normativa y que tiene mucho que ver con los costos y la facilitación del comercio. Me refiero a establecer un sistema de consultas previas y vinculantes. Esto está vigente, por ejemplo, con la Dirección General Impositiva. En este caso, los contribuyentes pueden, antes de que actúe la Administración, aclarar puntos de vista y que la aclaración que realiza la Administración sea vinculante y genere certeza respecto a los modos de actuación. Hoy no tenemos este tipo de instrumentos y normativas para la operativa aduanera.

Obviamente, la normativa se propone revisar íntegramente el régimen infraccional. Se trata de consolidar una normativa en un texto único. Esto no es poca cosa, señor Presidente. Hoy la dispersión es parte del problema de la aplicación del régimen infraccional. Hay que definir figuras infraccionales que contemplen finalidades de control no tributarias. Nuestro Régimen Infraccional Aduanero está enormemente influido por la infracción tributaria, por aquello que daña y lesiona las finanzas públicas. También hay otros bienes públicos a preservar, más allá de los que tienen impactos fiscales, sobre las finanzas públicas. Además, es imprescindible en los actuales niveles del comercio y en la realidad comercial distinguir entre diversas bases de culpabilidad a la hora de redefinir la normativa infraccional en nuestro país.

Todos estos elementos han sido contemplados en la normativa que se propone al Parlamento y están condensados en el proyecto de Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay.

Ahora bien, el Código Aduanero que estamos proponiendo tiene como marco general el Código Aduanero del Mercosur que, por sus características, su definición y la forma en que se negoció es un código marco. Por tanto, no intenta regular íntegramente los procedimientos y la normativa aduanera de cada país. Por el contrario, ofrece un marco general en el que cada uno de los regímenes particulares tiene que hacer el aterrizaje de ese marco específico a la realidad nacional, a la realidad del comercio exterior y compatibilizarlo con la normativa interna.

El Código Aduanero del Mercosur aprobado hace un par de años por las autoridades de los cuatro países que integrábamos en aquel momento el Mercosur, es un código moderno, actualizado, con una referencia muy acorde a las realidades del comercio exterior actuales que claramente nos ofreció un marco de referencia muy apropiado para la actualización de nuestra normativa jurídica. El Código Aduanero del Mercosur establece y armoniza conceptos generales, así como los principios e institutos fundamentales de la operativa aduanera. Además, es suficientemente amplio como para contemplar casos particulares de interés para los Estados Parte. Debe quedar claro que, al ser un código marco, las legislaciones aduaneras nacionales se aplican de forma supletoria en todos los aspectos no regulados.

Este Código se ha nutrido de la normativa internacional más actualizada. Cuatro antecedentes que fueron tenidos en cuenta durante el proceso de negociación y aprobación deberían ser mencionados por su importancia. El primero es el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, conocido como Convenio de Kyoto. El segundo es el marco normativo de la Organización Mundial de Aduanas, para asegurar y facilitar el comercio global. Este es un marco normativo muy reciente, del año 2005, que incluye las mejores prácticas sugeridas por la Organización Mundial de Aduanas para esta nueva realidad del comercio internacional y que tiene como desafíos los problemas de

seguridad y facilitación del comercio. El tercero es el Código Aduanero europeo, recientemente modernizado. El Código Aduanero centroamericano, un proyecto regional, también fue tenido en cuenta en la elaboración y negociación del Código Aduanero del Mercosur. Claramente, este Código recoge institutos de vanguardia del Derecho Internacional Aduanero. En primer lugar, introduce el operador económico calificado, al que más adelante haremos referencia. Además, establece específicamente la utilización de mecanismos de selectividad de lo que se refiere a la actividad fiscalizadora basado en el análisis de riesgo. Este es un elemento muy importante que ya establece un mojón, un nivel en cuanto a la actualización de la normativa que claramente supera nuestra normativa vigente.

Por último, el Código Aduanero del Mercosur utiliza preferentemente sistemas informáticos y de transmisión electrónica de datos. Obviamente, si es un código común debe tener elementos que reconozcan los avances tecnológicos y las nuevas realidades en materia de tratamiento y transmisión de datos entre administraciones de aduana. Tan importante como estos aspectos anteriores es el reconocimiento de la firma digital certificada o firma electrónica segura. Además, el propio Código Aduanero del Mercosur prevé los sistemas de consultas previas vinculantes para la aplicación de la normativa.

El Código Aduanero del Mercosur está claramente alineado con los objetivos nacionales en materia de modernización de la gestión del comercio exterior. Diríamos que fue ordenador y tremendamente útil para redactar y formular toda la normativa que se propone en el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay que se somete a consideración parlamentaria.

Para que el Código Aduanero del Mercosur entre en vigencia no solo tiene que ser aprobado por nuestro Parlamento sino que debe ser aprobado por todos los Estados Parte del Mercosur. La consideración y tratamiento en nuestro Parlamento es priorizada por el Gobierno para que Uruguay se alinee con la normativa acordada en la región, pero el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay se redactó teniendo en cuenta los aspectos contenidos en el Código Aduanero del Mercosur. Por tanto, la aprobación del Código Aduanero uruguayo conllevaría incorporar internamente la totalidad de la normativa del Mercosur.

Creímos oportuno presentar en forma conjunta el Código Aduanero del Mercosur y el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay porque están perfectamente alineados. Podríamos decir que la totalidad de la normativa del Código Aduanero del Mercosur quedaría incorporada en nuestra normativa interna al aprobarse el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay propuesto por el Poder Ejecutivo.

Ténganse en cuenta que los mecanismos de aprobación de uno y otro de estos proyectos son diferentes. El Código Aduanero del Mercosur se puede ratificar o no, pero no se le pueden introducir modificaciones al texto negociado, mientras que el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay va a ser objeto del tratamiento habitual de discusión y análisis en las instancias parlamentarias y solo se convertirá en ley una vez que esos procesos de aprobación estén completos.

Para nosotros, la aprobación de ambas normas debería estar sincronizada. Eso es lo que el Poder Ejecutivo preferiría. Me refiero a no priorizar una norma respecto a la otra sino que haya una suerte de sincronía y aprobación secuencial, pero en los mismos plazos. Esa es la aspiración del Poder Ejecutivo para asegurar que nuestra normativa interna se adecua completamente a lo previsto en el Código Aduanero del Mercosur. Al mismo tiempo, el Código Aduanero del Mercosur sirve de base y de marco de referencia normativo para futuros desarrollos en esta materia.

Ahora pasaríamos, señor Presidente, a hacer algunos comentarios respecto al origen del nuevo Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay.

El proyecto de Código Aduanero que estamos presentando contempla múltiples aspectos regulados en el Código Aduanero del Mercosur e incorpora aspectos no regulados por él. Integra y sistematiza en un solo cuerpo normativo normas vigentes, incluyendo los tres grandes pilares de la legislación aduanera uruguaya.

Para la elaboración de esta norma se estableció un centro de consultas en la Dirección Nacional de Aduanas y se consideraron los aportes recibidos por parte del sector privado. Me refiero a aportes de reconocidos especialistas en Derecho Aduanero, operadores y sus asociaciones representativas. El equipo de trabajo contó, además, con la participación de la Magistratura especializada en materia aduanera para la revisión del Régimen Infraccional y otros aspectos con implicaciones para la actividad judicial. Estos son los antecedentes de la elaboración.

La presentación del Código implica revisar cuatro aspectos. El primero tiene que ver con la forma en que la normativa propuesta asegura y potencia la actividad logística de nuestro país. Quisiera detenerme en la importancia del proyecto actual para la actividad de nuestro país en lo que se refiere a la logística. Actualmente, la normativa vigente establece que las zonas francas en nuestro país son exclaves aduaneros, mientras que los puertos y aeropuertos no lo son. Esta es la realidad jurídica actual. El hecho de que las zonas francas sean exclaves aduaneros limita las posibilidades de las empresas que prestan servicios en zona franca y que tienen intención de prestar servicios logísticos. Esas limitaciones implican problemas para las mercaderías originarias de la región o para mercaderías de terceros países beneficiarios de preferencias comerciales. El hecho de que las zonas francas se mantengan como exclaves aduaneros debe ser interpretado a todos los efectos como una limitante para la utilización de este instrumento en actividades logísticas crecientemente importantes en nuestro país.

No obstante, los regímenes de Puerto y Aeropuerto Libre no son exclaves aduaneros y voy a hacer referencia textual a algunos aspectos de la normativa vigente. Por ejemplo, en el artículo 2º de la Ley Nº 16.246 se establece lo siguiente: "La circulación de mercaderías en el Puerto de Montevideo será libre. No se exigirán para ello autorizaciones ni trámites formales". La normativa sobre esta materia en la Ley Nº 16.320 establece: "El nuevo marco legal de las actividades portuarias no supone restricciones de las potestades de la Dirección Nacional de Aduanas dentro de los recintos portuarios". Quiere decir que la normativa vigente deja claramente apartado de la situación de exclave aduanero al régimen de Puerto y Aeropuerto Libre. Esa es la normativa vigente actualmente.

En realidad, los puertos y aeropuertos en nuestro país están dentro del recinto aduanero. Allí se realizan todas las operaciones aduaneras y la Dirección Nacional de Aduanas tiene competencia exclusiva en relación a la disponibilidad de la mercadería. Obviamente, las modalidades de control dentro de los recintos aduaneros portuarios y aeroportuarios están previstas en decretos y en órdenes del día de la Dirección Nacional de Aduanas. Esa es la actual infraestructura jurídica del país. Las zonas francas son exclaves, los puertos y aeropuertos libres no, y la diferencia fundamental tiene que ver con esta materia que estamos discutiendo hoy, es decir, cuál es el papel de la fiscalización y el contralor por parte de la autoridad aduanera en este tipo de territorios y regímenes operativos.

Obviamente, el control aduanero y las modalidades que se suman son esenciales para el funcionamiento del Puerto y Aeropuerto Libre. Permítanme ser enfático en esto. Es la propia existencia del control aduanero la que permite que en el recinto portuario las mercaderías estén exentas de todos los tributos y recargos aplicables a la importación. Si no fuera así, estaríamos hiriendo la actividad realizada por los operadores logísticos en este tipo de recintos.

Es importante destacar que sin control aduanero no sería posible la emisión de certificados de origen derivados para mercaderías en los depósitos portuarios e intraportuarios y no serían aceptados en el Mercosur. Por tanto, si pensamos en una industria logística sin que pudiera ser utilizada para prestar servicios a nuestros socios regionales estaríamos hiriendo un régimen que le ha hecho un aporte muy importante al desarrollo de actividades en las que el país ha demostrado eficiencia, calidad y seguridad.

Es la Dirección Nacional de Aduanas la que habilita los depósitos intraportuarios como condición previa a su funcionamiento, y los funcionarios aduaneros pueden ejercer vigilancia y control. Esto hay que tenerlo en cuenta porque a veces la discusión sobre estos aspectos parece presumir que estas actividades de Puerto y Aeropuerto Libre ocurren con una suerte de no involucramiento de la Aduana, de su normativa y de la actividad de los funcionarios encargados de la fiscalización. Es todo lo contrario, porque esto es inherente a las actividades que se realizan en el marco o al amparo de los denominados regímenes de Puerto y Aeropuerto Libre en nuestro país para que puedan tener la capacidad de actividad logística que tienen hoy.

Téngase en cuenta que en la normativa vigente existe la obligación de que todos los movimientos de las mercaderías sean informados a la Dirección Nacional de Aduanas a través del Sistema Lucía, por medio de un mensaje simplificado, y la Dirección Nacional de Aduanas puede intervenir toda vez que lo considere necesario. Esa es la normativa vigente.

Por tanto -y déjenme ser preciso porque este fue un punto de discusión en algún momento muy infeliz, muy desenfocado, muy desinformado sobre las características de nuestro ordenamiento jurídico-, transformar el Puerto y Aeropuerto Libre en un exclave aduanero implicaría limitar severamente sus actividades actuales y

potenciales. Las propuestas, por suerte, no fueron contempladas en el Código Aduanero del Mercosur ni, por cierto, en el Código Aduanero Uruguayo.

El nuevo Código Aduanero Uruguayo realiza nuevas definiciones de territorio y zonas aduaneras, básicamente, utilizando estándares internacionales. El proyecto de Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay define territorio aduanero como aquel en que es aplicable la legislación aduanera y esta se aplica a la totalidad del territorio de la República, y no puede haber otra posibilidad. Esto está implícito en el Protocolo de Kyoto y, por cierto, recogido en el Código Aduanero del Mercosur.

En el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay las Zonas Francas quedan bajo control aduanero. Este es un cambio muy importante, y potencia las actividades desarrolladas en las mismas, en particular, la logística. Además, contribuye a incrementar la transparencia y a mejorar la imagen regional e internacional del régimen.

El Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay incorpora la formulación de zonas aduaneras prevista en el Código Aduanero del Mercosur y prevé tres tipos de zonas. La zona primaria abarca puertos y aeropuertos, puntos de frontera y sus áreas adyacentes y otras áreas que la ley o el Poder Ejecutivo entiendan conveniente definir. La zona secundaria es el área del territorio aduanero que no es zona primaria; se define por oposición a la zona primaria. Por último, se establece la zona de vigilancia aduanera especial, áreas próximas a la frontera, puertos o aeropuertos internacionales.

Vamos a dejar esta presentación para ayudar a la comprensión general. Con esta presentación queremos aportar una comparación de las definiciones del actual Código Aduanero Uruguayo y del Código reformado que estamos proponiendo en lo que refiere al recinto aduanero y a zonas de vigilancia y su redefinición en términos de zona primaria o zona de vigilancia especial. Van a poder apreciar que, más allá de la precisión y la característica de una redacción que nos parece más vinculada a la normativa internacional y a las prácticas internacionales, no se modifica la situación vigente.

El Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay integra algunos aspectos operativos bastante importantes en la normativa. En el marco del régimen de zonas aduaneras, el régimen de puerto, aeropuerto libre se mantiene con su actual estatus jurídico aduanero y sin limitación o restricción alguna. Por tanto, la normativa incluida en el Código Aduanero propuesto por el Poder Ejecutivo preserva todas las actividades y mantiene la normativa vigente en lo que se refiere al estatus jurídico aduanero de las actividades que se realicen bajo el denominado régimen de puerto o aeropuerto libre.

SEÑOR CARDOSO (don José Carlos).- A los efectos de poder interpretar mejor la definición que está dando el señor Ministro, me gustaría que explicitara el término de puerto libre. Me quedó claro que el puerto libre está sometido a todo el trabajo aduanero y el propio Código así lo prevé y lo mismo sucede con el Código del Mercosur. Ahora bien, cuando el señor Ministro insiste con puerto libre, ¿cuál es el punto de referencia?, ¿qué tenemos que entender, más allá de la definición que está en la ley de 1992 de puertos, como puerto libre? ¿Cuál es el alcance de puerto libre?

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Para responder esta pregunta lo primero que hay que establecer es que ni en la ley de 1992, ni en ninguna normativa posterior, está definido el puerto libre. Que se hable, no quiere decir que exista, ni que haya existido como figura jurídica con una regulación específica adjunta a esa denominación. Hemos utilizado un conjunto de aspectos incluidos en la normativa del año 1992, más un conjunto de resoluciones y órdenes del día de la Dirección Nacional de Aduanas para conformar la operativa en la que se realiza la logística portuaria o aeroportuaria. Esa normativa es la que está dispersa, la que el Código Aduanero que se está proponiendo organiza, sintetiza y condensa sin introducir cambios. Voy a plantear algunos aspectos que van a formar parte de la definición y que van a ampliar las actividades. Es decir, no solo no hay limitación, sino que en el Código Aduanero Uruguayo que se está presentando se amplían las actividades que se pueden realizar en puertos libres sin ninguna restricción a las ya vigentes. En cuanto a la pregunta del señor Diputado José Carlos Cardoso, digo que si no hay definición precisa es porque la normativa actual no la tiene. Entonces, es muy difícil que yo le pueda responder con una definición taxativa y referirme a un artículo determinado donde esté la definición porque el legislador nunca lo hizo y tampoco nadie a continuación en la Administración de manera taxativa, organizada. En esta normativa es la primera vez en que vamos a tener la oportunidad de darle un contenido distinto al que

se le daba de manera general en la ley de 1992 y de manera específica en las órdenes del día y en las regulaciones que están disponibles. Vamos a poder hacer algunas cosas que no podíamos hacer antes. Esta es una discusión muy importante porque el espíritu con que se elaboró el Código Aduanero Uruguayo apunta a la preservación íntegra de todos los institutos jurídicos promocionales utilizados en nuestro país vinculados a las operativas de comercio exterior y a los regímenes especiales vinculados a las actividades desarrolladas en puertos y aeropuertos. Eso es intrínseco a la elaboración del régimen. Y no creo que a esta altura haya ninguna duda por parte de algún especialista respecto a que el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay preserva íntegramente la totalidad de los beneficios o características de los distintos regímenes promocionales que nuestro país tiene. Estamos proponiendo pasar las Zonas Francas de exclaves a territorio aduanero. Pero ese es un viejo reclamo de cualquiera que se dé cuenta de la marginación y las limitaciones que implicaba que fueran exclaves para la realización de actividad logística. Creo que es tan obvio que no requiere demasiado análisis.

Ahora, vamos a llenar de contenido los aspectos que están incluidos en estos regímenes denominados de puerto o aeropuerto libre. El Código Aduanero que estamos proponiendo ampara con rango legal elementos básicos del régimen. Ahora sí vamos a conservar la no referencia al instituto de puerto libre ni al instituto de aeropuerto libre. Como dije, vamos a llenarlo de contenido. Vamos a hacer que tenga rango legal lo que hoy está bajo formato reglamentario y bajo formato de órdenes del día de la Dirección Nacional de Aduanas.

Quienes están en la actividad logística saben muy bien lo que significa cada uno de los seis aspectos que voy a mencionar a continuación. En primer lugar, en el régimen previsto en la nueva normativa se prevé la utilización del manifiesto de carga o documento de efecto equivalente, que es absolutamente fundamental para el funcionamiento del régimen. En segundo término, se establece -aspecto esencial para el funcionamiento eficiente de un régimen de este tipo- la disponibilidad de plazo para la rectificación sin justificación de la declaración de llegada para corregir errores que se puedan haber cometido en la información sometida a consideración de la autoridad. En tercer lugar, ante la posibilidad de que el medio de transporte parta sin cumplir con la descarga prevista, se establece un plazo para justificar la diferencia en la descarga, un límite temporal de tolerancia para la descarga y un plazo de permanencia de la mercadería bajo la condición de depósito temporal. Como ustedes saben, el abandono de mercadería en nuestros recintos portuarios se ha convertido en uno de los problemas más serios para el funcionamiento de la actividad portuaria. Todas esas cosas están en nuestra normativa, que antes no estaba previsto. El Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay que estamos proponiendo incorpora aspectos largamente señalados como fundamentales por quienes operan en la logística en nuestro país. Como decía recién, el abandono de la mercadería en depósito temporal sin documentos es un problema que, insisto, desborda al régimen de puerto y aeropuerto libre, y hace al funcionamiento general del abandono de mercaderías en recintos portuarios y aeroportuarios.

Ahora bien, en el marco del proyecto que estamos sometiendo a consideración parlamentaria no solo se consolida el régimen, sino que se potencia la logística por diversas vías. En primer lugar, la normativa que estamos proponiendo prevé la utilización de mensajes simplificados y declaraciones simplificadas y genéricas de las mercaderías para reembarque, transbordo o inclusión en régimen de depósito aduanero. Esto es un cambio muy importante que hace a la eficiencia y al funcionamiento de las actividades logísticas. Además, prevé un plazo de permanencia de la mercadería en régimen de depósito aduanero. Hoy no existe esa normativa. El Código Aduanero incorpora una nueva modalidad de depósito aduanero: el depósito logístico. Eso lo hace el Código uruguayo. Este instrumento no está previsto específicamente en el Código del Mercosur, que deja el marco para que cada país pueda utilizar o desarrollar este tipo de figuras. Al amparo de la nueva normativa que estamos proponiendo se admiten operaciones en la actividad logística realizada en puertos o aeropuertos que pueden modificar la naturaleza de la mercadería, siempre que no se modifique su origen y que las modificaciones impliquen las siguientes actividades: ensamblajes o montajes, mezclas, colocación o sustitución de partes, piezas o accesorios, configuración de "hardware", instalación "software", entre otras operaciones similares. Además, bajo el régimen de puerto o aeropuerto libres, se empieza a permitir actividades propias de una logística moderna, más sofisticada y con mayor incorporación de valor. Y se actualiza el régimen de puerto o aeropuerto libres de acuerdo a la realidad de la evolución de la industria logística y se impulsa el desarrollo de estas actividades en el país.

Consideramos que la normativa que se está proponiendo constituye, después de la creación del régimen, el impulso más importante que se le ha dado a esta actividad al amparo de normas legales en nuestro país.

Me voy a referir ahora a los aspectos vinculados al "hub", a Uruguay como "hub" logístico y a su vinculación con el Código Aduanero del Mercosur y con el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay.

El Código Aduanero del Mercosur incluye a los puertos y a los aeropuertos en la zona primaria aduanera. Esto no modifica la situación actual de competencias y obligaciones de control de la Dirección Nacional de Aduanas en los recintos aduaneros portuario y aeroportuario. A partir de lo previsto en el Código Aduanero del Mercosur, las modalidades de control en cualquier área del territorio aduanero son objeto de definición por cada uno de los Estados Partes y su administración aduanera respectiva. El Código Aduanero del Mercosur prioriza la utilización de sistemas informáticos y medio de trasmisión electrónica de datos y admite las modalidades de control asociadas con la operativa de puerto, aeropuerto libres, que están previstas expresamente en el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay.

El Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay mantiene plena consistencia con lo previsto en el Código Aduanero del Mercosur, sin erosionar en lo más mínimo el régimen de puerto y aeropuerto libre; por el contrario, mejora su institucionalidad y potencia el desarrollo de la actividad logística en el país.

En síntesis, el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay que estamos presentando no solo es consistente con el Código Aduanero del Mercosur, sino que lo incluye. Considerado íntegramente el Código Aduanero que estamos proponiendo incluye la totalidad de la normativa contemplada en el Código Aduanero del Mercosur.

Si el señor Presidente me permite, solicito que el Director Nacional de Aduanas se refiera al segundo punto de la presentación del proyecto, que tiene que ver con la función aduanera y las transformaciones que están ocurriendo y que requieren norma legal para continuar procesándose.

SEÑOR CANON.- Me compete presentar ante ustedes cuál será la nueva función aduanera de acuerdo al Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay, que es el proyecto que estamos poniendo a consideración del Poder Legislativo.

El Código Aduanero propuesto mejora la especificación de las competencias, incluyendo en su artículo 6º las facultades habituales de la administración aduanera, que son el control y fiscalización de importación y exportación de mercaderías, percibir tributos, verterlos, tareas de clasificación, origen y valor, que son esenciales en la técnica aduanera, habilitar áreas para operaciones aduanera, entre otras.

El nuevo Código reduce la incertidumbre jurídica por ser más específico e introducir, por ejemplo, entre otros institutos, el principio de responsabilidad subjetiva, que presume no solo dolo sino culpa. Resuelve las limitaciones de la normativa actual, solucionando los problemas que presenta su dispersión. En el artículo 7º se establecen con rango legal las competencias reglamentarias de la Dirección Nacional de Aduanas. Se diferencian las competencias de la Dirección Nacional de Aduanas en las distintas zonas del territorio aduanero, definidas como primarias, secundarias y de vigilancia especial, en los artículos 7º, 8º y 9º. Las áreas de vigilancia especial son, como se ha dicho, depósitos fiscales, de comercio, francos, particulares, transitorios, entre otros. En el artículo 10 se establece la preeminencia de la Dirección Nacional de Aduanas en la zona primaria aduanera, en el ejercicio de su competencia sobre los demás organismos de la Administración pública, con excepción del Poder Judicial. En el artículo 11 se establece que son competencias de la Dirección Nacional de Aduanas el control de entrada, salida, permanencia y circulación de mercaderías, y para ello puede solicitar apoyo de otras Administraciones, de la fuerza pública, en particular.

Esta definición de competencia está en línea con las más recientes tendencias en materia no solo de prácticas aduaneras modernas sino de seguridad, y tiene como antecedente la competencia exclusiva de la Dirección Nacional de Aduanas y zona primaria que establece el Código Aduanero actual.

En relación a la función aduanera, este Código prioriza también el rol de la Dirección Nacional de Aduanas en la facilitación del comercio y en el aporte de la competitividad. Esto significa un cambio de un paradigma aduanero, tal como mencionó el señor Ministro en su introducción. Tradicionalmente, la función aduanera -y aún tiene ciertas rémoras- tenía la competencia fundamental de la recaudación de tributos y control de las mercaderías. Lo que va a establecer este Código, en el caso de que sea aprobado, es que ese control, como reza en el numeral 4 del artículo 6º, debe ser efectuado dentro de los principios de integridad, eficiencia,

eficacia, profesionalismo y transparencia. Se institucionalizan -esto es de vital importancia para la Dirección Nacional de Aduanas- formas modernas de control aduanero a través del principio de selectividad, basado en el análisis de riesgo y, complementariamente, a través de un sistema aleatorio. Esto está significado en el artículo 73 del proyecto de Código y es lo que reputo como el corazón de la actividad aduanera, su gestión de riesgo. No hay actividad aduanera sin gestión de riesgo. Últimamente, he dicho que no hay impermeabilización posible en ningún país del mundo, ni en los más desarrollados, ni en las aduanas que son paradigmáticas en materia de desarrollo; no hay impermeabilización posible a distintas vulneraciones, y solo es posible establecer el control aduanero eficiente a través de una adecuada e inteligente gestión de riesgo.

Se institucionaliza también el avance hacia una aduana sin papeles. Como señaló el señor Ministro en su introducción, esto se ha hecho desde el año 2007 sin necesidad de una nueva normativa. Pero al amparo de esta nueva normativa se podrá potenciar y tener el resguardo de ella. Esto quiere decir documento único aduanero digital, utilización de sistemas informáticos y medios de transmisiones electrónicas y firma electrónica, que además es admitida como medio de prueba en procedimientos administrativos, judiciales y jurisdiccionales. Todo esto está en curso en la operativa actual de la Dirección Nacional de Aduanas, pero merecerá el resguardo del nuevo Código Aduanero Uruguayo desde el punto de vista normativo. Lo que acabo de mencionar está expresado en los artículos 65, 179, 181 y 182 del proyecto de Código Aduanero.

Se da jerarquía legal a varias iniciativas en curso, que ya vienen trabajándose largamente en el proyecto de modernización y se prevén otras figuras adicionales. La figura emblemática en materia de las mejores prácticas aduaneras internacionales está significada en el artículo 39 de este proyecto, se llama operador económico calificado. La figura de operador económico calificado es un instrumento de un gran potencial facilitador en lo que significa reducción de costos para los operadores de comercio exterior y, obviamente, para el Estado y control eficiente de parte de la Dirección Nacional de Aduanas a través de procedimientos simplificados para aquellos operadores que califiquen con los estándares previamente definidos por ella. Esta nueva herramienta aduanera, que es el operador económico calificado, se perfeccionará definitivamente cuando las facilidades que les otorga la Dirección Nacional de Aduanas, que los certifica, sean también reconocidos por las aduanas de destino de nuestras exportaciones. Esto se hace a través del acuerdo de reconocimiento mutuo, que viene negociando largamente la Dirección Nacional de Aduanas con distintas aduanas del mundo significativas para nuestro comercio exterior.

El proyecto de Código Aduanero introduce un nuevo instituto, como son las consultas previas vinculantes en su artículo 193, en las cuales la Dirección Nacional de Aduanas tiene un plazo de noventa días corridos para expedirse a partir de la consulta; de lo contrario, tendrá una especie de sanción tácita. Este instituto no es desconocido dentro de la administración tributaria porque replica el instituto que hoy tiene la Dirección General Impositiva, los operadores y los contribuyentes. Por tanto, pueden realizar una consulta previa vinculante; es decir, una vez que es evacuada por la Dirección Nacional de Aduanas y sus servicios, vincula lo que estos últimos han dicho.

El nuevo proyecto del Código Aduanero contempla también a todos los actores relevantes para la función aduanera en sus artículos 13 al 37, que son, entre otras cosas, agentes privados de interés público, como Despachantes de Aduana -los más significativos en la función aduanera-, agentes marítimos aéreos y terrestres, proveedores marítimos y terrestres. Todos estos agentes están sujetos a regulación y control de parte de la Dirección Nacional de Aduanas. En el artículo 40 se establecen sanciones administrativas para estos agentes aduaneros en el caso de que no cumplan con las disposiciones vigentes. Las sanciones que prevé el artículo 40 son apercibimiento, suspensión e inhabilitación definitiva.

Quedo a disposición de los señores Diputados.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Si me permite el señor Presidente, solicito que la economista Terra se refiera al cambio en el régimen de Despachantes de Aduanas.

SEÑORA TERRA.- Voy a hacer una breve descripción de los cambios y de cómo está contemplado el Despachante de Aduana en la nueva propuesta del Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay.

En primer lugar, las disposiciones al respecto están contempladas entre el artículo 13 y 30 de la propuesta del Código Aduanero. En esta propuesta se compila en un único cuerpo normativo las disposiciones que hoy

están dispersas en distintas normas legales vigentes. Se establece un régimen normativo actualizado, completo y autocontenido para la actuación de los Despachantes de Aduana. Dentro del concepto de que el Despachante de Aduana aparece como una figura esencial en la labor de la Aduana, que va a cooperar con ella en términos de facilitar el comercio y los controles. El Despachante de Aduana debe actuar en forma coordinada con el sector privado y cooperar para aumentar la eficiencia del control, minimizando las posibles distorsiones en la operativa aduanera y facilitando el comercio. En este sentido, se pasa a definir el Despachante de Aduana como un auxiliar del comercio exterior y de la función pública aduanera, en lugar de la definición actual en la que se lo ve como un mero agente privado de interés público. Este agente se jerarquiza y pasa a tener una responsabilidad sustantiva en el desarrollo de la función pública aduanera, contribuyendo a mejorar la eficiencia en la tarea de control y, fundamentalmente, utilizando esa relación directa que existe entre el despachante y su comitente, que persiste a lo largo del tiempo. Entonces, el despachante dejar de ser un mero gestor y se le exige un alto nivel de conocimientos técnicos y actualización en la materia para que este agente contribuya en forma fluida y segura a gestionar el comercio exterior, siempre bajo la supervisión y fiscalización de la aduana.

En este proyecto se mantiene la intervención preceptiva del Despachante de Aduana, con las excepciones previstas en la legislación vigente. La contrapartida del beneficio para el despachante es la mayor exigencia en términos de idoneidad y responsabilidad. No se lo considera un mero gestor, como dije, sino una persona con alto nivel de conocimientos técnicos, que le permiten intervenir con solvencia, de forma de garantizar las actividades que está llevando a cabo ante la aduana. En ese sentido, se elimina la posibilidad de acceder a Despachante de Aduana por el mero hecho de la antigüedad o de haber trabajado como tal por un determinado período. Como requisito indispensable, se le exige aprobar un examen de competencia y transcurridos diez años de la habilitación inicial, debe aprobar un nuevo examen de competencia para la habilitación definitiva. Esto es solo aplicable para los permisos que se habilitarían a partir de la vigencia del nuevo Código.

Además, se agrega el requisito de estar al día con el pago de obligaciones de BPS, DGI y Dirección Nacional de Aduanas, y se sustituye el requisito de acreditar honradez y costumbres morales que preveía el Decreto de 1978 por el de no haber sido condenado por delitos contra la fe pública, la paz pública, la Administración Pública, la Administración de Justicia o contra la economía y hacienda pública.

La contrapartida de esto es la responsabilidad y la capacidad de control. El Código Aduanero establece un rango legal de exigencia de garantía al Despachante de Aduana y la posibilidad de que la Asociación de Despachantes de Aduanas constituya una garantía social parcialmente sustitutiva de la garantía individual.

Actualmente, estas disposiciones están previstas por decreto; con la aprobación de este proyecto, tendrían un rango legal.

Este Código también mantiene la responsabilidad del Despachante por el pago de tributos aduaneros y proventos portuarios. Esa responsabilidad es solidaria con la de su comitente.

El Carou potencia al Despachante como auxiliar de la función aduanera, si bien también establece ciertas restricciones: no puede constituir ni participar en sociedades ni contratar con empresas si esto implica una intermediación de estas personas entre él y su comitente, de manera que la responsabilidad que asume el Despachante es personal; tampoco puede ser contratado bajo relación de dependencia por personas físicas o jurídicas vinculadas con operaciones aduaneras o de comercio exterior. Asimismo, se establece que debe acreditar ante la Dirección Nacional de Aduanas el poder o mandato de su comitente para realizar operaciones aduaneras y llevar registros de sus datos.

Además, este Código establece modalidades alternativas de Despachante de Aduana. Esto tiende a reconocer un hecho que se da actualmente, que es la existencia de Despachantes de Aduana que operan como personas jurídicas. En la legislación vigente solo está previsto el Despachante como persona física; en este proyecto aparece el Despachante de Aduana como persona jurídica. También se admite la formación de sociedades de Despachantes de Aduana que existen en la actualidad y que son las que ya actuaban con anterioridad a la Ley Nº 13.925 o los agentes de comercio exterior que se inscribieron como Despachantes de Aduana al amparo de la Ley Nº 16.320.

Como decía, en este proyecto de ley se crea la figura del Despachante persona jurídica y se la regula de manera que esas sociedades solo puedan adoptar las formas de sociedad colectiva o de responsabilidad

limitada, dado que son dos modalidades en las cuales los titulares están identificados y son responsables de sus acciones. Los socios son responsables en forma personal, solidaria y limitada con la sociedad respecto a obligaciones pecuniarias generadas ante la Dirección Nacional de Aduanas y están sujetos a los mismos requisitos y obligaciones de los Despachantes personas físicas, en términos de constitución de garantías o de estar al día con sus obligaciones fiscales.

Estas personas jurídicas deben estar integradas únicamente por Despachantes personas físicas. Esa es una manera de evitar que personas sin idoneidad técnica puedan actuar como Despachantes de Aduana. Se establece también que deben tener como objeto exclusivo el desarrollo de actividades de Despachantes de Aduana. Esto va en línea con el objetivo de especialización y limitación de actividades conexas por parte de los Despachantes. Un Despachante de Aduana persona física no puede ser socio de más de una persona jurídica y si es parte de una sociedad de Despachantes de Aduana tampoco puede ejercer actividades de Despachante en forma individual, como persona física.

Se prevé la adecuación de las sociedades existentes a la nueva normativa, considerando Despachante, a todos los efectos, a los socios con más de un año de antigüedad a partir de la entrada en vigencia del nuevo Código.

Una parte del proyecto refiere a las sanciones. Concretamente, incorpora un régimen de sanciones administrativas a los Despachantes que actualiza y sustituye el previsto en el Decreto 391 de 1971, que tiene una aplicación muy limitada en la medida en que simplemente prevé la suspensión. A través de este proyecto, a esa sanción hoy se agrega el apercibimiento, la multa y la inhabilitación definitiva. Asimismo, se establece que cualquier suspensión o inhabilitación debe ser aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Hasta ahora, en el régimen actual se preveía que las suspensiones de menos de treinta días podrían ser establecidas directamente por la Dirección Nacional de Aduanas; a partir de esta iniciativa, será el Ministerio el que apruebe estas sanciones.

También se prevé que las suspensiones o inhabilitaciones a Despachantes personas jurídicas se hacen extensivas a los integrantes de la sociedad. Las causas posibles de sanciones son similares a las vigentes. Las faltas más leves son pasibles de apercibimiento, multa o suspensión de hasta sesenta días; las más graves son pasibles de multa, suspensión o inhabilitación.

Asimismo, se mantiene la potestad de la Dirección Nacional de Aduanas de decretar la suspensión preventiva en caso de omisiones o faltas graves, incorporando que la suspensión queda sin efecto cuando la Dirección Nacional de Aduanas no emita resolución dentro del plazo previsto.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Como había adelantado, la última parte de la presentación estará a cargo de la Directora de la Asesoría Jurídica y Notarial de la Dirección Nacional de Aduanas, doctora Brizuela, quien se referirá a la propuesta de actualización y revisión del régimen infraccional aduanero.

SEÑORA BRIZUELA.- Antes de enunciar las principales innovaciones del régimen infraccional aduanero me gustaría destacar dos aspectos.

Uno de ellos, que ya fue mencionado por el señor Ministro, es que el régimen infraccional que hoy se presenta dentro del proyecto del Código Aduanero uruguayo sufrió una revisión integral; esto nunca se había realizado. El régimen hoy vigente data del año 1964, con modificaciones posteriores a lo largo de los años. Quiere decir que por primera vez en cincuenta años se revisa totalmente el régimen. Esto es muy importante, porque las modificaciones realizadas a posteriori de la vigencia de la ley de 1964 fueron puntuales, es decir, respondían a determinadas situaciones o problemáticas. Hay que tener en cuenta que, en muchos casos, esa normativa del año 1964 refiere y refleja las formas del control aduanero de esa época. Estamos hablando de una época en la que la Aduana controlaba el ciento por ciento de las operaciones aduaneras.

Quienes conocen y han visitado el edificio de Aduana sabrán que hay dos patios inmensos que hoy no se usan pero que en esa época funcionaban como visturías. Una de ellas era para practicar la revisión física de las operaciones de exportación y, la otra, para practicar la revisión de las operaciones de importación. Hoy, el control aduanero no es así ni en Uruguay ni en el mundo. Es imposible controlar el ciento por ciento de las

operaciones, no solo por una cuestión de eficacia y de recursos humanos de la Dirección Nacional de Aduanas, sino porque sería inviable, impracticable, no coadyuvaríamos a potenciar el comercio exterior y a bajar los costos de operadores de comercio exterior. Por eso, hoy, la Aduana, en su función de control -como ya lo han manifestado tanto el señor Ministro como el señor Director- tiende a los controles aleatorios, basados en análisis de riesgo, apuntando, fundamentalmente, a los controles a posteriori.

Destaco esto porque entiendo que es importante que se haya realizado la revisión integral de unas normas que rigen desde hace cincuenta años.

Otro aspecto que también me parece importante mencionar es que por primera vez el régimen infraccional integra lo que va a ser el Código Aduanero uruguayo. Esto no es algo menor, sino que debe destacarse porque, como advertirán, apunta a un conocimiento real y total de toda la legislación que regula, es decir, no solo el derecho sustantivo aduanero, sino también el derecho relativo a las infracciones y sanciones aduaneras.

Reitero que quería mencionar esto antes de referirme a las innovaciones porque entiendo que es importante.

Las fuentes de este proyecto de régimen infraccional aduanero fueron, naturalmente, la Ley Nº 13.318 con todas sus modificaciones posteriores; un proyecto que presentó el sector privado, que también tuvo en cuenta el régimen infraccional hoy vigente; y algo muy fundamental que ya fue mencionado por el señor Ministro, que es el aporte de la Magistratura especializada en materia aduanera. Por supuesto, también se tuvo en cuenta la legislación comparada.

Concretamente, con respecto al texto del proyecto que se presenta, tenemos que decir que en él se integran todas las normas aduaneras referidas a las infracciones. Hoy hay infracciones que están previstas en la Ley Nº 13.318 y también en otras. Por ejemplo, la infracción de defraudación de valor está contemplada y regulada en el Decreto-Ley Nº 14.629, que fue el que creó el Impuesto Aduanero Único a la Importación. Quiere decir que en este proyecto que hoy se presenta, bajo los mismos principios y los mismos procedimientos, se incorporan todas las infracciones aduaneras. Naturalmente, esto dará seguridad y certeza jurídica a todos: a los funcionarios, a los operadores y al aplicador del derecho.

En este proyecto hubo una reducción del número de infracciones aduaneras. Sí se considera como un instituto nuevo la receptación de contrabando, cuestión sobre la cual no había opinión uniforme a nivel de la jurisprudencia. A los efectos de disipar toda duda, esta iniciativa lo establece a texto expreso.

Esta iniciativa refiere también a la responsabilidad de las infracciones. Este es un tema que merece ser resaltado porque, de alguna manera, ha sido objeto de cuestionamientos a nivel del sector privado. Hoy, el régimen sancionatorio es esencialmente objetivo: se castiga de la misma manera a quien actúa con negligencia, con dolo o involuntariamente. Tanto la doctrina como la jurisprudencia han sentado un criterio a los efectos de este cambio sustancial que hoy se materializa a través del proyecto de Código que se presenta. Para la mayoría de las infracciones se aplica el criterio de subjetividad y solo para dos de ellas -los casos de contravención y diferencia-, que son formales y de procedimiento, el criterio de la responsabilidad objetiva.

Las infracciones que se consagran son la defraudación, la defraudación de valor, el desvío de exoneraciones y contrabando, que se van a responsabilizar a título de culpa o dolo, y la contravención o la diferencia, casos en los que, como ya expresé, la responsabilidad será objetiva.

Por lo tanto, se establecen claramente las reglas que deben regir en materia de infracciones aduaneras. También se determina quiénes serán los responsables de esas infracciones -esto no está previsto en el régimen vigente-, diferenciando entre autor, coautor y cómplice. Se establece la responsabilidad del Despachante de Aduana, además de la de los directores, administradores y representantes legales y voluntarios de las personas jurídicas, lo cual es novedoso y fue recogido del Código Tributario.

En materia de procedimiento, se mantienen algunos aspectos que hoy están vigentes, pero se introducen modificaciones a los efectos de que no quepa duda y se establezca un procedimiento reglado, de fácil interpretación y aplicación para todos. Se diferencia el procedimiento en sede administrativa del procedimiento en sede jurisdiccional.

Hay otra innovación que, desde mi punto de vista, es sustancial. Me refiero a la derogación de la competencia jurisdiccional de la Dirección Nacional de Aduanas en los procesos de menor cuantía. Esto es fundamental. Hoy, la Dirección Nacional de Aduanas tiene función jurisdiccional en estos procesos de contrabando de menor cuantía. Este siempre fue un aspecto cuestionado; inclusive, se objetó acerca de su constitucionalidad. Realmente, en un Estado de derecho, los conflictos, las controversias entre los sujetos, tienen que ser resueltos por un órgano independiente, que no puede ser otro que un órgano integrante del Poder Judicial. Creo que esto es importantísimo y, de alguna manera, transparenta la gestión y la función del organismo que, desde mi punto de vista, no tiene por qué ejercer función jurisdiccional.

En esta iniciativa se prevén especialmente las medidas cautelares, provisionales o anticipadas. Asimismo, se prevén institutos nuevos, como el de la entrega anticipada que existía anteriormente y luego fue derogado; entendemos que fue importante reimplantarlo. El proceso se dirige a la mayor participación de los sujetos que van a ser indagados, apuntando a los principios de inmediación y concentración del proceso. Se establece una audiencia -hoy no existe-, lo que entendemos es muy importante. Se prevé un juicio más breve. Hoy, a pesar de que la estructura del proceso actual es extraordinaria, puede haber juicios que demoren tres, cuatro, cinco o seis años, perjudicando, naturalmente, al Estado y al fisco.

También se reglamenta el proceso de ejecución -esto hoy no está previsto y plantea problemas en la práctica-, delimitando claramente el proceso de conocimiento y el de ejecución y estableciendo normas precisas a los efectos del cumplimiento de la sentencia de condena.

Asimismo, se regulan determinados incidentes; también en este caso se aplica el Código General del Proceso.

Otro instituto importante, que de alguna manera ha sido reclamado por el sector privado y que viene a solucionar vacíos de la legislación que nos plantean problemas en la práctica, es el de la autorrevisión. De alguna manera, este instituto es una respuesta a las formas de control aduanero. Anteriormente, expresamos que las formas de control aduanero apuntaban a controles selectivos, aleatorios, a posteriori, y no a un control físico de cada operación. Eso hace que, en un porcentaje muy alto el libramiento de la mercadería se haga sin control aduanero, apostando al control a posteriori. Con el instituto de la autorrevisión, si una vez librada la mercadería, se detecta, por ejemplo, que vino más mercadería de la que se declaró, el operador podrá presentarse ante la Aduana para explicar la situación y luego normalizar y corregir el documento aduanero de ingreso, aplicando la multa que está prevista expresamente en la normativa.

Esta iniciativa mantiene el delito aduanero de contrabando, estableciendo las circunstancias atenuantes y agravantes. Otra de las innovaciones es la consagración del delito de defraudación tributaria en forma similar a lo que hoy establece el Código Tributario.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Con la intervención de la doctora Brizuela estamos terminando nuestra presentación inicial.

Como síntesis, quiero decir que el proyecto del Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay que estamos sometiendo a consideración parlamentaria es un instrumento necesario e importante para la inserción económica internacional del país. Tiene, al menos, cuatro dimensiones sobre las que quisiera sintetizar el conjunto de aportes que realiza esta nueva normativa a un indispensable proceso de modernización de la actividad aduanera y su posible contribución al funcionamiento de nuestra economía y de nuestra sociedad.

En primer lugar, quiero destacar que consagra una Dirección Nacional de Aduanas que desde el punto de vista normativo va a incorporar como objetivo la facilitación del comercio. Esto en sí mismo es un reequilibrio de lo que han sido sus cometidos históricos, tradicionalmente anclados sobre las actividades de fiscalización, contralor y seguridad del comercio exterior. Por supuesto, no se menosprecia estas actividades ni se trata de cuestionar su pertinencia y su necesidad; simplemente, se trata de la incorporación de la facilitación del comercio en tanto también ella tiene capacidad de preservar bienes públicos y ofrecer posibilidades reales para la mejora de la situación económica y social del país.

El proyecto integra y unifica la legislación aduanera. Si tenemos en cuenta que la normativa existente es dispersa, esto, en sí mismo, debe ser destacado.

Sin lugar a dudas, el aporte del Código refiere al funcionamiento de la actividad aduanera pero, en particular, también trata de mejorar la administración de Justicia vinculada a los temas aduaneros y a las infracciones de la normativa aduanera. En todo momento se trató de que la normativa se adaptara a la nueva realidad del país y del comercio. Ello implicó nuevos institutos, nuevas formas de regulación, habilitación de nuevos procedimientos y, por tanto, la asunción de nuevas formas operativas para la actividad de la Dirección Nacional de Aduanas.

Claramente, en el proyecto hay una opción, que es la jerarquización de la función del despachante. Siempre, la jerarquización de una función implica dar más potestades, asegurándose de que se puedan cumplir bien, y exigir responsabilidades adecuadas y acordes con la jerarquización de la actividad. En ese sentido, creemos que el proyecto innova bien, elevando al Despachante de Aduana a una posición en la que al mismo tiempo que es representante de su comitente también es la vinculación más relevante y directa entre la Administración Nacional de Aduanas y los negocios de comercio exterior. En ese sentido, se le eleva a una categoría de actor que debe cooperar y trabajar conjuntamente con la Dirección Nacional de Aduanas. Se le dan responsabilidades como las que se otorgan a otras figuras jurídicas en nuestro país, en la que una actividad privada se transforma en una actividad de interés público y para ello se les exigen compromisos y actitudes que también tienden a preservar el interés general. Esto transforma al despachante no solamente en alguien que representa a su comitente sino que, al mismo tiempo, está actuando, cooperando con quien tiene que preservar aspectos vinculados al interés general de toda la comunidad.

En el nuevo proyecto se incluye de manera mucho más organizada y coherente el conjunto de agentes relevantes del comercio exterior, que antes se dejaba en una especie de todo genérico en el que no se hacían distinciones relevantes en términos de su relación con la Administración. Claramente, el proyecto trata de aportar certeza jurídica a todos los actores intervinientes en el comercio exterior.

Quiero finalizar diciendo que fue preocupación esencial del diseño de este proyecto del Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay la consolidación y potenciación de nuestro país en actividades logísticas. Uruguay tiene una gran oportunidad, que ya está desarrollando; para poder proyectar esa actividad logística tiene necesidad de contar con normativa adecuada a las exigencias que requiere.

Quiero agregar un comentario. Somos conscientes de que este es un proyecto denso, complejo, que abarca áreas muy diversas. Por tanto, ofrecemos a la Comisión la asistencia rutinaria y regular de nuestros servicios técnicos para ayudar en el proceso de análisis y discusión de las distintas instancias en las que el Parlamento trabaje en este tema.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias a usted, señor Ministro, y a su equipo, por explicarnos el tema con tanta profundidad.

Corresponde dar lugar a las preguntas o consideraciones de los señores Diputados.

SEÑOR GANDINI.- Saludo a la delegación del Poder Ejecutivo y agradezco los informes aportados.

Si bien hoy estamos empezando a trabajar en este proyecto en la Comisión, este tema está en consideración desde hace tiempo. Consulto a la Mesa si alguna de las entidades que pueden estar interesadas en aportar su visión sobre este proyecto ha solicitado audiencia. Si no es así, tal vez nosotros deberíamos definir algunas solicitudes de comparecencia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es muy pertinente la pregunta del señor Diputado Gandini. Consulté a Secretaría al respecto y puedo confirmar que no recibimos solicitudes de entrevista. Por tanto, una vez que liberemos a nuestra visita, sería adecuado comenzar a establecer qué actores deberíamos esperar no solo que nos pidan entrevista, sino invitarlos nosotros. Es más: tomando el ofrecimiento que hizo el señor Ministro de poner a nuestra disposición un equipo -seguramente muy calificado- para ayudarnos con el trabajo parlamentario de este tema, sería bueno que por su intermedio nos hicieran llegar una lista de los actores que fueron consultados y que aportaron a la elaboración de este proyecto de ley.

SEÑOR MUJICA.- El proyecto de Código que se presenta tiene, entre sus cambios más importantes, la incorporación de las zonas francas como enclave aduanero. Quisiera saber, en primer lugar, si esto afecta la expedición de certificados de origen a mercadería en zona franca; en segundo término, si esto afecta también el lugar donde se aplica el Arancel Externo Común, para el caso de ingreso de mercadería al Mercosur, y finalmente, si esto afecta las duplicaciones de arancel que se pagan actualmente en caso de pasaje a otros países del Mercosur.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Las consultas que hizo el señor Diputado Mujica abarcan tres dimensiones diferentes, pero su respuesta es bastante inmediata en los tres casos.

En primer lugar, la normativa prevé que dejen de ser exclaves. Por tanto, en la medida en que la Dirección Nacional de Aduanas intervenga y tenga jurisdicción en las zonas francas, será posible hacer las cosas que hasta ahora no se podían hacer porque eran exclaves.

En segundo término, el cambio en nada afecta al Régimen de Zona Franca en cuanto al procedimiento del pago de aranceles, en tanto una mercadería que entre a zona franca entra al territorio nacional y permanece en zona primaria. Por consiguiente, hasta tanto no entre al territorio sobre el que se aplica el Arancel Externo Común, que todavía está fuera de zona primaria, no corresponde su pago.

Por último, lamentablemente, nada referido a nuestra normativa interna puede mitigar los problemas de doble cobro del Arancel Externo Común todavía vigentes en la normativa del Mercosur. Nada que podamos hacer unilateralmente podrá solucionar este problema de cooperación regional, y no queda en absoluto resuelto por la aplicación de ninguna normativa que podamos construir en nuestro país.

SEÑOR SÁNCHEZ.- En el proyecto de Código se definen tres zonas aduaneras: la primaria; la secundaria, que se define por la negativa de la primaria, y las especiales. En la zona primaria, hablábamos de puertos, aeropuertos y pasos de frontera -a partir de ahora, seguramente, se incluirán las zonas francas como enclaves-, y en lo que respecta a las zonas especiales, también se hizo referencia a los mismos lugares: puertos, aeropuertos y pasos de frontera. Entonces, quisiera que me explicaran cuál es la diferencia entre la zona primaria y las zonas especiales.

SEÑORA BRIZUELA.- La zona primaria aduanera, como expresa el artículo 3º del proyecto, es el área terrestre o acuática, continua o discontinua, ocupada por los puertos, aeropuertos, puntos de fronteras, sus áreas adyacentes, etcétera. Por eso, cuando se habló del régimen de Puerto y Aeropuerto Libre se dijo que físicamente esos espacios geográficos son zona primaria aduanera.

Las zonas especiales, conforme al Código, están dentro de la zona secundaria, que se define por exclusión: zona secundaria es todo lo que no es zona primaria. Ahí se establece, por determinadas circunstancias, la zona de vigilancia aduanera especial cuando la Aduana tiene que hacer un control específico.

Voy a dar un ejemplo de la zona de vigilancia aduanera especial. Por determinadas circunstancias la Aduana entiende que debe hacer un control especial sobre determinada mercadería que circule por la Ruta Nº 5 y pase por el departamento de Tacuarembó. Ahí estaríamos en la zona de vigilancia aduanera especial porque, por determinadas circunstancias o datos que tiene la Aduana, se determina que en ese punto del territorio aduanero nacional debe ejercer un especial control sobre determinadas mercaderías, medios de transporte o lo que fuera.

SEÑOR MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.- Voy a dar un ejemplo de estas zonas de vigilancia aduanera especial. Los depósitos aduaneros y fiscales son típicamente parte de la zona secundaria, pero por disposición de la Administración se les da un estatuto de vigilancia especial y diferente a la que opera en el resto de esa zona.

Además, el proyecto de ley es bien preciso en términos de quién tiene las potestades de establecer dónde opera el esquema de zona primaria y quién la define. Ese es el punto: están dados los criterios a través de los cuales podemos decir hoy qué forma parte de la zona primaria y dar potestades a determinadas instancias de la Administración para ampliar esa zona. La mención a los puertos y aeropuertos respecto a esta forma de vigilancia es porque en las adyacencias de las zonas primarias suele haber oportunidades para condensar y

concentrar actividades de directa vinculación con la zona primaria que pueden tener, por razones operativas, lógicas necesidades de darles un estatuto de vigilancia especial. La referencia a los puertos y aeropuertos es porque a nadie se le ocurre poner este tipo de cosas muy vinculadas a la operativa logística demasiado alejadas de las instancias en las que operan los regímenes más aptos para la logística.

Respecto a la consulta del señor Diputado Gandini, vamos a mencionar algunas de las organizaciones que estuvieron directamente vinculadas, pero sería oportuno que les remitiéramos un listado de instituciones y personas con las cuales nos entrevistamos.

Desde ya quiero dejar sentado quiénes trabajaron de parte de la Administración. Esta fue una actividad en la que intervinieron muchas instancias de la Administración: la Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas -aquí está el doctor Marcos Álvarez, que trabajó directamente en varias partes del proyecto-; la Asesoría de Política Comercial, que participó en forma integral, no solo sus servicios jurídicos; la Dirección Nacional de Aduanas, con papel protagónico en determinadas partes del proyecto, referencia inevitable en toda la normativa pero con un liderazgo muy importante sobre todo en lo que se refiere a lo infraccional; y el doctor Álvaro Pinedo, que está presente, que trabajó asesorando en todo el proceso.

Asimismo, tuvimos la cooperación de las instancias de coordinación del Poder Ejecutivo en la Ciacex, cuyo Secretario Ejecutivo, el economista Álvaro Ons, participó decididamente en todo este proceso. Esto sintetiza bastante la labor interna del Poder Ejecutivo.

Sin lugar a dudas, la Asociación de Despachantes de Aduana fue una institución que estuvo cerca de todo este proceso, al igual que Centro de Navegación, Cennave.

Asimismo, se hicieron consultas académicas diversas a un listado de profesionales que les pasaremos por escrito porque no quisiera omitir a ninguno, y también hubo instancias de consulta con distintas Cámaras Empresariales de diversos ámbitos de operación en el transporte y en la logística.

Además, extendería el conjunto de consultas realizadas a operadores de zona franca, que fueron oportunamente consultados y tenidos en cuenta, en la medida en que la normativa que se estaba estudiando trataba de apuntalar también la actividad desarrollada por ellos.

Como dije, más allá de esta instancia preliminar, enviaremos un listado más comprensivo y abarcativo de todas las instancias: la Magistratura fue consultada sobre el tema aduanero, y en la medida en que se tocaba lo infraccional, también hubo que hacer consultas sobre aspectos vinculados al Derecho Penal. En fin, en este proceso, consultamos a una muy amplia cantidad de actores.

SEÑOR CANON.- Gracias a la gentileza de nuestro Consultor Internacional, el doctor Pinedo, les remitiremos una lista que abarque a todas las instituciones y asesores jurídicos que participaron en este largo pero productivo proceso. De la enumeración que hizo el señor Ministro, solo faltarían algunos actores, sobre todo privados, como la Terminal de Carga del Uruguay, Puerta del Sur, y desde el punto de vista institucional, podemos nombrar a la Cámara de Agentes de Freeshopistas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por supuesto que, una vez enviado el listado, los legisladores podrán hacer propuestas si entienden que está faltando alguien.

Agradecemos y aceptamos el ofrecimiento de poner a nuestra disposición el asesoramiento de funcionarios profesionales que han trabajado fuertemente en este tema para que nos den una mano en el trabajo, que será muy arduo, de la Comisión.

Por otra parte, quiero aprovechar la presencia del Ministro para invitarlo a concurrir nuevamente el próximo miércoles a fin de referirse a la derogación del Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales, así como a los ajustes a la tributación del sector agropecuario a través del Impuesto al Patrimonio.

La Comisión de Hacienda agradece a los invitados y, particularmente, al señor Ministro la deferencia de haber concurrido y la información que nos han trasladado.

(Se retira la delegación integrada por el Ministro de Economía y Finanzas, las autoridades de la Dirección Nacional de Aduanas y asesores)

——Como acabo de expresar ante el señor Ministro, el miércoles próximo nos reuniremos para tratar el proyecto que ya fue aprobado en el Senado y que tenemos a consideración, relativo a la derogación del Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales y a ajustes a la tributación del sector agropecuario respecto al Impuesto al Patrimonio. Sería bueno invitar, además del Ministro, a distintos actores que tienen opinión respecto al tema. Si algún legislador tiene alguna propuesta concreta en este sentido, sería conveniente establecerla cuanto antes, a los efectos de que la Secretaría se comunique con los distintos actores y puedan concurrir.

SEÑOR GANDINI.- Desde ya parece lógico que deberíamos invitar a las asociaciones gremiales que representan a quienes van a tener que pagar el impuesto, como la Federación y la Asociación Rural, que nuclean a los productores de mayor dimensión en el sector agropecuario.

Asimismo, deberíamos invitar, como siempre hacemos en estos casos, a la Cátedra de Derecho Tributario, para que nos informe sobre los contenidos más técnicos y especializados en materia jurídica, que sería un buen insumo para el trabajo de la Comisión.

SEÑOR CARDOSO (don José Carlos).- Yo quiero agregar al Congreso de Intendentes, que es el beneficiario de este impuesto durante los tres primeros años.

SEÑOR SÁNCHEZ.- Me gustaría invitar a la Comisión Nacional de Fomento Rural.

SEÑOR PRESIDENTE.- Yo también iba a proponer a la Comisión Nacional de Fomento Rural, en función de que se va a ver beneficiada a partir de la caminería rural que pueda tener dispuesta a partir de la aplicación y ejecución de estos recursos.

SEÑORA PIÑEYRÚA.- Solicito que se invite a la Cátedra de Derecho Constitucional.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hasta ahora los invitados son: la Asociación Rural del Uruguay, la Federación Rural, las Cátedras de Derecho Tributario y de Derecho Constitucional, el Congreso de Intendentes y la Comisión Nacional de Fomento Rural.

Si se quiere agregar otro invitado, sería bueno que nos hicieran llegar la inquietud entre hoy y mañana, porque la idea es tratar recibir a todas las delegaciones el día miércoles, a fin de tratar el punto posteriormente.

La Secretaría nos hará llegar un comparativo del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo y del que fue votado en el Senado.

Volviendo al tema anterior, sugiero que cuando nos llegue el listado de los actores que trabajaron hagamos un repartido para que cada legislador lo tenga presente y, en caso de que desee agregar a alguien más, lo haga. Como el tratamiento de este tema nos demandará tiempo, lo iremos dosificando, porque fueron muchos los actores que participaron.

SEÑOR ABDALA.- Comparto el criterio. De todas formas, se me ocurre que la existencia de una lista abundosa es positiva porque, en principio, no se dejaría a nadie afuera, pero el orden de las invitaciones importa a los efectos de la calidad del trabajo. Es decir, entiendo que hay actores que son principales en esto, que deben ser el Centro de Aviación, la Asociación de Despachantes de Aduana, la Asociación de Zonas Francas y la Administración Nacional de Puertos. Precisamente, en la División de Asuntos Jurídicos de la ANP hay abundante literatura con relación al tema del Puerto Libre, ya que la ANP ha definido determinados criterios de interpretación y de alcance de dicho concepto. Por lo tanto, sería bueno que cuando concurriera el Directorio de la ANP también compareciera la División de Asuntos Jurídicos, ya que nos facilitaría mucho la profundización del tema.

SEÑOR GANDINI.- Más allá de esa lista, queremos decir desde ya que nuestro interés primario es que comparezca la Asociación de Despachantes de Aduana, la Cámara de Zonas Francas, el Centro de Navegación y la Administración Nacional de Puertos.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia está de acuerdo con el planteo que se acaba de hacer.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.